

遵循规律加快发展养老服务产业

张国平



江苏是全国最早进入老龄化的省份，也是老龄化程度最高的省份。江苏人口老龄化具有基数大、增速快、寿龄高、空巢比例高、失能失智多等特征，这些特征决定了应对人口老龄化难度大、任务重。发展养老服务产业，不仅能够扩大老龄产品和服务的供给，更好满足老年人日益增长的养老服务需求，而且能够更好拉动内需、推动经济转型升级、缓解就业压力，实现促进老龄事业与经济的双重目标。

伴随着养老服务事业的发展，江苏养老服务产业有了长足进步，但总体而言还处于初级阶段，与快速发展的老龄化社会不相适应。要在立足省情的基础上借鉴国外和先进地区发展养老服务产业的成功经验，正确把握产业发展规律和趋势，实行政府引导、市场运作、社会力量共同参与的发展模式，逐步形成社会化、专业化、市场化的养老服务发展体系。

提高老年人有效需求，激活养老服务市场

随着人口老龄化形势的加剧，潜在的养老服务消费市场日益增大，但由于老年人，尤其是农村老年人收入较低，社会保障制度不完善，再加上受传统消费观念的束缚，导致了养老服务消费市场的有效需求不足。我们在江苏范围内进行问卷调查，对 1100 多位老年人调查结果显示：选择“愿意自己出钱购买居家养老服务”的仅占 18.5%；选择“不愿意”的占 51.2%；选择“无所谓”的占 30.3%。老年人经济状况的调查数据显示，有 11.2% 的老年人生活“困难”，69.9% 的老年人生活“够用”，仅有 18.2% 的老年人的养老收入“宽裕”。由此可以看出，老年人的收入大多处于“够用”状态，导致其对养老服务“心有余而力不足”，直接制约养老服务消费市场的发育和发展。

提高老年人的有效需求，既要加强对老年人养老服务消费观念的宣传，帮助老年人逐步确立现代养老消费观念，又要进一步提高老年人对养老服务的消费能力，提高老年人的退休待遇和老龄补贴，加大对高龄、失能、贫困老年人政府购买养老服务的力度，完善“以房养老”等保险产品。

加大市场化改革力度，提升养老服务供给能力

从养老服务市场供给层面看，目前存在的主要问题包括两个方面。一是养老服务市场供需不匹配。据问卷调查，老年人养老服务的市场需求程度从高至低依次为医疗服务（70.6%）、护理服务（44.1%）、应急服务（44%）、家政服务（29.7%）。但目前养老服务供给主体的整合能力有限，市场开发意识不足，提供的服务集中在保洁、家政、养生保健等方面，与老年人的养老服务需求不匹配，难以满足养老服务多元化和个性化的需求。二是缺乏成熟的运营模式。除了一些高端的项目，绝大多数养老服务属于微利行业，且具有一定的公共产品性质，如果没有政策的大力扶持，商业性的企业不愿进入养老服务行业，目前社会组织发展不够承接能力有限，多元参与的社会化供给体系尚未形成。

提升养老服务供给能力，必须加大市场化改革力度。首先，扩大政策扶持的范围。在财政、信贷、土地和价格等方面进一步加大对养老服务业的政策扶持力度，鼓励各种所有制形式的企业及其他社会力量以独资、合资、合作、联营、参股等方式进入养老服务业。其次，加大资金扶持的力度。在养老产业投资基金和现代服务业发展专项资金中，加大对医养结合、护理服务业硬件和软件的资金投入，重点支持社区日间照料中心、嵌入式养老护理机构、养老综合体重大项目、骨干工程和风险分担机制建设。再次，加大对养老服务业龙头企业和品牌企业的扶持力度。选择管理规范、运作良好、示范性强、具有较高知名度和信誉度的社区居家养老和机构养老服务企业进行重点培育，不断促进养老服务业的规模化、品牌化、连锁化发展。

探索体制机制创新，促进养老服务产业健康发展

长期以来，养老服务是作为政府公益性事业由政府具体运作，而不是作为产业由市场来推动的。近年来，国家层面出台了鼓励养老服务业发展的指导意见，明确要求放开市场准入，鼓励社会力量参与养老服务，繁荣养老服务市场，促进养老服务产业健康发展。但目前从政府层面看，体制机制僵化问题依然存在。例如，一些地方养老服务产业的税收、土地等优惠扶持政策落实不到位、产业投资限制过多、审批流程复杂繁琐等问题仍然存在。又如，养老服务产业的监管机制还需要完善。养老服务产业关联行业多、涉及部门广，各职能部门在养老服务业中的法定职责不够明确，缺乏高效的协调机制，影响养老服务产业推进的速度和质量的提升。再如，养老服务产业发展时间不长，且形态多、差异大，行业特点不鲜明，使得养老服务产业标准化程度低，产业发展不规范。

解决这些问题，必须完善管理体制与工作运行机制，在产业规划、工作协同、考核评估等方面有所突破。有条件的地方，可建立多部门共同参与的工作机制，统筹协调当地的养老服务产业发展，形成工作合力。针对养老服务产业的特殊性，制定专门的发展规划，明确发展目标、工作任务、发展思路和举措等，统筹各类养老服务业态的发展。将养老服务产业发展的目标、任务、政策分解到各职能部门，并制定相应的考核指标及评估方法，纳入党政目标责任制考核内容，对落实情况进行监督检查，保证政策的“落地生根”。

强化专业队伍建设，为养老产业发展提供人才支撑

发展养老服务业，人才是极为关键的因素。目前，江苏养老服务队伍专业化水平不高，从业人员普遍存在文化程度低、年龄偏大、收入待遇差、工作不稳定等问题。据我们问卷调查，目前居家养老服务人员中大专及以上学历占 17.2%，初中及以下的占到 73.2%；40—50 岁的占比达到 70%，60—69 岁的占 10%，40 岁以下的不超过 20%。居家养老服务人员收入普遍在城乡居民平均收入以下，职业认可度较低，流动性大。

为此，应该着重提高养老服务业从业人员收入水平和社会保障待遇，加快推进养老服务“员工制”企业的发展，建立起基于工龄、岗位和职称相结合的工资增长机制。可借鉴发达国家经验，制定完善省域居家养老、机构养老、医养融合、能力评估、教育培训等标准，完善养老服务的准入、退出、监管机制，不断规范养老服务从业市场。可支持省内高校与中等职业学校增设养老服务相关专业和课程来扩大人才培养规模，提高养老服务质量以及产业管理水平。此外，还要加强志愿服务团队建设，促进志愿者和社会工作者队伍的融合，形成一支专业技术人员和志愿服务团队有机结合的养老服务队伍。